

STANISŁAW SOŁTYSIŃSKI

PROBLEM DUMPINGU Z „KRAJÓW
O GOSPODARCE KONTROLOWANEJ PRZEZ PAŃSTWO”
W USTAWODAWSTWIE STANÓW ZJEDNOCZONYCH AMERYKI

1. WPROWADZENIE

Niemal w każdym sprawozdaniu, poświęconym trudnej roli polskiego eksportera na rynkach rozwiniętych państw kapitalistycznych, znajdujemy dziś wzmiankę o obiektywnych trudnościach, do których zalicza się sankcje antydumpingowe i inne instrumenty polityki protekcjonizmu gospodarczego. Z drugiej strony w państwach zachodnich zwraca się coraz częściej uwagę na rzekome zagrożenie tamtejszych producentów wskutek nieuczciwych metod konkurencji stosowanych w handlu międzynarodowym przez obcych eksporterów¹. Zalicza się do nich przede wszystkim akty „dumpingu”, co w języku handlowym oznacza sprzedaż towaru za granicą po cenie niższej niż wynosi jego wartość na rynku krajowym eksportera². Obecnie pojęcie to posiada na ogół szersze znaczenie w języku prawnym. Dumping polegać może również na sprzedaży towaru za granicą po cenie niższej niż koszt jego produkcji. Eksporter dopuszcza się wreszcie dumpingu także wówczas, gdy eksportuje swoje towary do kraju A po cenie niższej niż do kraju B.

Chociaż ekonomiści różnią się w ocenie skutków tej postaci dyskryminacji cenowej w handlu międzynarodowym, a nawet tak znani teoretycy, jak laureat Nagrody Nobla Freedman, uważają sankcje antydumpingowe za wyraz społecznie szkodliwych koncesji uzyskiwanych przez najbardziej „niewydatne” ekonomicznie, lecz dobrze zorganizowane politycznie grupy nacisku, to jednak przeważa opinia, iż system gospodarki

¹ R. Hiscocks, *International Price Discrimination: The Discovery of the Predatory Dumping Act of 1916*, International Lawyer 1978, s. 228.

² Por. znaczenie czasownika „dump” w: *The Random House Dictionary*, 1966, s. 441. Skrót a/d oznacza w niniejszym artykule antydumping.

wolnokonkurencyjnej nie dysponuje jakimiś wrodzonymi mechanizmami sankcji przeciwko dumpingowi. Dyskryminacja cenowa, a nawet sprzedaż poniżej kosztów produkcji może być podyktowana chęcią wejścia na trudny rynek, zrujnowania miejscowych konkurentów lub motywowana względami pozaekonomicznymi.

W kontekście problematyki handlu Wschód-Zachód ekonomiści i prawnicy zachodni, zajmujący się zagadnieniem dumpingu, podkreślają, iż podstawowym motywem mogącym skłaniać do dyskryminacji cenowej eksporterów socjalistycznych jest zjawisko długookresowego deficytu handlowego, występujące w stosunkach między wieloma państwami socjalistycznymi a ich zachodnimi partnerami³. Poważni znawcy zagadnienia podkreślali jednak na ogół, iż dotychczasowe doświadczenia wskazują na to, że eksporterzy z krajów socjalistycznych prowadzą działalność gospodarczą w ramach dyrektyw skłaniających do maksymalizacji cen sprzedaży⁴.

W drugiej połowie lat siedemdziesiątych, w warunkach przedłużającej się recesji, wzrosło natężenie procesów antydumpingowych. Dotyczy to zwłaszcza eksporterów działających na terenie Stanów Zjednoczonych Ameryki, Kanady i EWG. Wzrosła także liczba postępowań antydumpingowych wymierzonych przeciwko eksporterom z krajów socjalistycznych. Wśród procesów, w które zostały uwikłane przedsiębiorstwa polskie, na uwagę zasługuje przede wszystkim trwająca od 1974 r. sprawa spółki „Melex USA”, importującej wózki golfowe od p.h.z. „Pezetel”⁵. Chociaż celem niniejszego artykułu nie jest kronikarski opis tej nie zakończonej jeszcze batalii prawnej, to jednak pisząc o dumpingu w stosunkach Wschód-Zachód nie sposób pominąć znaczenia wspomnianego procesu, który trafił na trwałe do podręczników uniwersyteckich i został uznany przez prasę amerykańską za najważniejszy precedens⁶ w sto-

³ Por. Wilczyński, *Dumping and Central Planning*, 74 J. Political Econ., s. 250, 257 (1966).

⁴ Por. Feller, *The Antidumping Act and the Future of East-West Trade*, 66 Michigan Law Review, s. 115, 128 (1967); W. Weres, *The Theory of Dumping and American Commercial Policy*, s. 106 (1977).

⁵ W związku z tym, iż od 1977 r. zajmuję się koordynacją i doradztwem w sprawach obrony prawnej w procesach antydumpingowych i antytrustowych p.h.z. „Pezetel” i kontrolowanej przez niego spółki amerykańskiej „Melex USA” wyjaśniam, że wszystkie oceny zawarte w niniejszym artykule stanowią wyłącznie wyraz moich osobistych poglądów.

⁶ Por. np. J. Jackson, *International Economic Relations*, s. 722 - 724 (1977); *Note, Dumping from "Controlled Economy Countries: The Polish Golf Car Case*, 11 Law and Policy in International Business, s. 777 i nast. (1979). Precedens ten spowodował także lawinę komentarzy telewizyjnych i prasowych. Obiektywną analizę przypadku zawiera np. artykuł Andelmana pt. *Those Polish Golf Carts are no Joke: A Dumping Charge is Hard to Prove*, New York Times z 28 I 1979 r.

sunkach handlowych między Stanami Zjednoczonymi a wszystkimi krajami zaliczanymi do grupy „państw o gospodarce kontrolowanej przez państwo”⁷.

Celem niniejszego artykułu jest próba udzielenia odpowiedzi na następujące pytanie: Czy ustawodawstwo antydumpingowe Stanów Zjednoczonych stanowi wyraz protekcjonizmu handlowego, czy też jest ono zgodne z założeniami liberalnej doktryny wolnego handlu? Czy ustawodawstwo antydumpingowe Stanów Zjednoczonych stanowi przykład dyskryminacji wobec krajów o odmiennych ustrojach polityczno-ekonomicznych? Wreszcie, jakie środki polityki handlowej i prawnej mogą wpłynąć na obniżenie ryzyka sankcji antydumpingowych grożących polskim eksporterom w Stanach Zjednoczonych i na innych rynkach kapitalistycznych?

Udzielenie odpowiedzi na te pytania poprzedzić muszą pewne wyjaśnienia terminologiczne, a następnie zwięzły opis treści i funkcjonowania interesujących nas ustaw na terenie największego rynku kapitalistycznego. Ustalenia terminologiczne ograniczam do dwóch węzłowych pojęć, którymi posługują się dziś uczestnicy dialogu na temat usprawnienia zasad wymiany handlowej w układach Wschód—Zachód i Północ—Południe. Zarówno termin „protekcjonizm”, jak i „dyskryminacja” mają niewątpliwie zabarwienie pejoratywne. Świadczy to z pewnością o tym, że idee wolnego handlu, stopniowego znoszenia barier celnych i innych ograniczeń oraz równego traktowania partnerów gospodarczych pochodzących z różnych państw — zdobyły przewagę nad ideologią ochrony rynków krajowych przed konkurencją zagraniczną za pomocą cła, ceł itp. Podobnie zasada równego traktowania zagranicznych eksporterów, niezależnie od kraju ich pochodzenia lub proveniencji importowanych towarów, uchodzi za najlepsze rozwiązanie interesującego nas aspektu międzynarodowych stosunków gospodarczych. Jednocześnie jednak żaden kraj na świecie nie rezygnuje w zupełności z polityki ochrony własnego rynku przed konkurencją zagraniczną, ani nie traktuje jednako wszystkich zagranicznych partnerów gospodarczych. Szereg międzynarodowych aktów prawnych o zasięgu uniwersalnym uznaje wyraźnie legalność środków ochrony rynku wewnętrznego nie tylko za pomocą cła, lecz nawet czasowego wstrzymania importu (środki protekcjonistyczne)⁸, a postulat specjalnego (uprzywilejowanego) traktowania przynależnych pewnej grupy państw, prowadzący w konsekwencji do erozji zasady równości, zdobywa sobie coraz większe uznanie w ustawodaw-

⁷ Termin „state controlled economies” analizuję w pkt. 2 *infra*.

⁸ Tak np. art. XII GATT przewiduje możliwość podjęcia nadzwyczajnych środków ograniczenia importu w celu ochrony bilansu płatniczego. Por. General Agreement on Tariffs and Trade (1947) z późn. zm.

stwach celnych obszarów zintegrowanych gospodarczo, nie wspominając już o konsekwencjach powstałych i rodzących się w ramach dialogu Północ—Południe⁹. Czyżby wskazywało to na krańcowy relatywizm analizowanych pojęć, użytecznych jedynie w kontekście targanych emocjami polemik politycznych? Wydaje się, że mimo wskazanych wyżej trudności można podjąć próbę skonstruowania definicji „protekcjonizmu” i „dyskryminacji” w interesującym nas aspekcie na podstawie bardziej obiektywnych kryteriów. Jeśliby próba taka powiodła się, to uzyskaliśmy podstawę do oceny zasadności zarzutów nieusprawiedliwionego stworzenia barier w handlu międzynarodowym.

Kierując się tym założeniem przyjmuję, że zarzuty protekcjonizmu lub dyskryminacji handlowej są uzasadnione tylko wówczas, jeśli system prawny lub praktyka władz państwa importera traktuje towary pochodzące z pewnego terytorium naruszając przyjęte zobowiązania, wynikające z umów międzynarodowych, powszechnie uznanych norm prawa międzynarodowego lub zasad prawa wewnętrznego określających podstawowe reguły konkurencji między kupcami własnymi i zagranicznymi¹⁰. Przy takim podejściu z negatywną oceną spotykają się tylko te akty polityki gospodarczej importera, które pozostają w sprzeczności z przyjętymi przez ten kraj normami w prawie wewnętrznym lub traktowanym albo z powszechnie respektowanymi zasadami międzynarodowego prawa publicznego. Stosowanie innych kryteriów, chociażby miały one oparcie w zasadach prawnych respektowanych w prawie wewnętrznym lub regionalnym pewnej grupy państw nie byłoby właściwe w analizach prawniczych poświęconych ocenie funkcjonowania mechanizmów regulujących import i w (stosunkach Wschód:—Zachód, a więc między państwami nie tylko o odmiennych systemach gospodarczych, lecz często diametralnie różnych standardach legalności postępowania utrwalonych w ustawodawstwach gospodarczych.

Oceniając traktowanie polskiego eksportu przez system antydumpingowy Stanów Zjednoczonych Ameryki sięgam do kryteriów zawartych w łączących obydwa państwa umowach międzynarodowych oraz właści-

⁹ Por. np. art. 18 Karty Praw i Obowiązków Gospodarczych Państw przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1974 r., który postuluje udzielenie preferencji celnych krajom rozwijającym się. Report of the Second Committee, U. N. Doc. A. A. (Res.) 3281 z 15 I 1975 r.

¹⁰ W przytoczonej definicji regulującej używam trzech pojęć wymagających dalszego dookreślenia: 1) „powszechnie uznane normy prawa międzynarodowego”, przez co rozumiem normy uznawane przez większość członków ONZ, w tym państw stanowiących większość każdej z trzech grup występujących w dialogu Północ-Południe (rozwinęte kraje kapitalistyczne i socjalistyczne oraz państwa rozwijające się); 2) „zasady prawa wewnętrznego” — tj. dyrektywy wyznaczająca kierunek działalności ustawodawczej lub dyrektywy interpretacyjne w interesującym nas dziale prawodawstwa; 3) „kupiec” — osoba prawna lub fizyczna prowadząca działalność gospodarczą na własny rachunek.

wych ustawach prawa wewnętrznego importera. Będą to więc zasady stosowania sankcji antydumpingowych GATT i ustawa antydumpingowa z 1921 r.¹¹

2. MECHANIZM STOSOWANIA SANKCJI ANTYDUMPINGOWYCH

2.1. WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA ANTYDUMPINGOWEGO I COFNIĘCIE WYMIARU CŁA.

Wymierzenie sankcji antydumpingowych przez Ministerstwo Skarbu (Treasury) wymaga uprzedniego ustalenia dwóch okoliczności: 1) że sprzedaż towaru importowanego na obszar celny Stanów Zjednoczonych nastąpiła po cenie niższej niż tak zwana „uczciwa wartość” (fair value) oraz 2) że import tego towaru wyrządził szkodę gospodarce amerykańskiej. Różnicę między „uczciwą wartością” a ceną, po jakiej towar został sprzedany lub zaferowany do sprzedaży w Stanach Zjednoczonych, określa się jako „margines dumpingu”, stanowiący równocześnie podstawę wymiaru dodatkowego cła wymierzonego pierwszemu importerowi dumpingowanego towaru. Ustalenie marginesu połączone jest ze skomplikowanym procesem stosowania korekt uzasadnionych okolicznościami sprzedaży¹². Tak więc porównując cenę sprzedaży na rynku Wewnętrznym w kraju eksportera z ceną zaferowaną importerowi, uwzględnia się takie okoliczności, jak warunki kredytu, wielkość sprzedaży, zakres rękojmi i gwarancji, ubezpieczenia, rabaty itp. Celem tych korekt jest maksymalnie dokładne porównanie obydwu cen i uniemożliwienie obchodzenia norm prawa antydumpingowego poprzez zręczne ukrycie faktycznych obniżek zagwarantowanych importerowi. Tak na przykład w trwającym od lat, najdonioślejszym w historii procesie antydumpingowym, toczącym się przeciwko kilku eksporterom telewizorów japońskich, oskarża się Japończyków o ukrycie przed władzami celnymi praktyki udzielania wysokich rabatów odbiorcom amerykańskim. Bez uwzględnienia rabatów, których nie udzielano hurtownikom japońskim, cena eksportowa uwidaczniana w dokumentach celnych i innych dodatkowych wyjaśnieniach składanych na żądanie organów administracji federalnej była wyższa od cen krajowych w Japonii (home market prices) i otwierała drogę do skutecznej inwazji rynku telewizorów kolorowych w Stanach.

Postępowanie antydumpingowe prowadzi Ministerstwo Skarbu przy

¹¹ Amerykańska ustawa a/d pochodzi z 1921 r., przy czym zmiany omawiane w artykule zostały uchwalone w 1974 r. w ramach kompleksowej reformy problematyki handlu międzynarodowego: Trade Act of 1974, 19 U.S.C. §§ 2101 i nast. Zmiany wprowadzone w 1979 r. w związku z ratyfikacją Rundy Tokijskiej GATT nie zmieniły postanowień dotyczących „state controlled economies”. Por. Trade Agreements Act of 1979, Public Law 96 - 39.

¹² Por. 19 U.S.C. § 161..

pomocy podporządkowanego mu Urzędu Ceł. Zostaje ono wszczęte najczęściej na wniosek zainteresowanego producenta lub związku zawodowego. Istnieje także możliwość otwarcia dochodzeń z urzędu. Jeśli wyniki wstępnego dochodzenia są pozytywne, Komisarz Ceł publikuje zawiadomienie o wszczęciu postępowania antydumpingowego. Równocześnie trwa dalsze postępowanie wyjaśniające, w ramach którego zbierane są pisemne informacje od wszystkich zainteresowanych stron. Jeśli zainteresowany eksporter lub producent zagraniczny odmawiają współpracy, organ celny czyni ustalenia dotyczące cen lub kosztów produkcji na rynku państwa pochodzenia importowanych towarów na podstawie innych dostępnych źródeł informacji, a w ostateczności na podstawie danych amerykańskich. Jest to — jak wykazuje praktyka wielu krajów niechętnych inspekcji własnych producentów przez obcych funkcjonariuszy państwowych — potężny środek perswazji, gdyż w razie odmowy współdziałania w grę wchodzi sankcje sięgające milionów, a nawet dziesięciocyfrowych kwot ceł antydumpingowych¹³.

Opisaną wyżej fazę postępowania a/d kończy decyzja Ministerstwa Skarbu o zaniknięciu postępowania bądź o cofnięciu wymiaru cła (withholding of appraisalment). W tym ostatnim przypadku decyzja taka oznacza, że w razie potwierdzenia zarzutu wyrządzenia szkody lokalnemu przemysłowi i ostatecznego ustalenia faktu dumpingu, importer określonych w tej decyzji towarów może być zobowiązany do zapłaty dodatkowych ceł a/d. Od tego momentu dalszy import tego towaru na amerykański obszar celny jest uzależniony od złożenia przez importera zabezpieczenia w postaci listów gwarancyjnych (bonds), wystawianych zwykle przez instytucje bankowe. Wysokość zabezpieczenia ustala Urząd Ceł na podstawie przewidywanego marginesu dumpingu. W bieżącym roku nastąpi dalsze zaostrzenie środków prewencyjnych na tym etapie postępowania, wskutek upoważnienia Urzędu Ceł do uzależniania odpraw warunkowych towarów podejrzanych o dumping od uiszczenia przez importera określonych depozytów gotówkowych. Ponieważ zamrożenie kapitałów gotówkowych przez dłuższy okres stanowi daleko dotkliwsze utrudnienie niż złożenie poręczenia bankowego, krok ten wywołał zrozumiałe zaniepokojenie kontrahentów zagranicznych Stanów Zjednoczonych oraz Amerykańskiego Stowarzyszenia Importerów¹⁴.

Warto raz jeszcze podkreślić, że w celu uproszczenia egzekucji osobą odpowiedzialną uczyniono tu nie zagranicznego eksportera, lecz pierw-

¹³ W procesie przeciwko importerom telewizorów japońskich górna granica zagrożenia cłem a/d szacowana jest na kilkadziesiąt [!] miliardów dolarów.

¹⁴ Mimo poważnego zaniepokojenia i protestów kontrahentów Stanów Zjednoczonych oraz importerów amerykańskich trwa proces rewizji obecnych przepisów wykonawczych, zmierzających do wprowadzenia zaostrzonych sankcji tymczasowych w postaci depozytów gotówkowych. Por. projekt z 14 XII 1978 r. ogłoszony w 43 Federal Register 58384.

szego importera na rynku amerykańskim. Stąd też w momencie zaprzestania normalnych odpraw celnych towaru umieszczonego na „czarnej liście”, eksporter staje przed trudnym problemem czy kontynuować dostawy. Wśród możliwych opcji znajdują się następujące rozwiązania: 1) wstrzymanie eksportu, 2) przyjęcie ryzyka importera w drodze stworzenia własnej osoby prawnej na terytorium Stanów Zjednoczonych przejmującej funkcje dotychczasowego odbiorcy, 3) podwyższenie ceny eksportowanych towarów bądź obniżenie cen na te same towary u siebie w kraju (home market price) lub na rynku trzecim, w zależności od tego, która z tych wielkości została wybrana przez Urząd Celny jako podstawa dla obliczenia marginesu dumpingu.

Każdy z opisanych kroków jest kosztowny i łączy się na ogół z poważnymi stratami. Jak uczą doświadczenia polskie, a także innych eksporterów o nie ustalonej jeszcze reputacji handlowej, pokonanie marginesu dumpingu oznacza często utratę klienteli lub tak zmniejszony wolumen zakupów, że przekreśla to szanse dalszego opłacalnego eksportu. Druga możliwość, polegająca na przejęciu funkcji i ryzyka pierwszego importera przez kontrolowane przedsiębiorstwo, oznacza potrzebę zmiany organizacji rynku, lecz stwarza jednak szansę przejęcia zysków wyeliminowanego pośrednika. Jest to rozwiązanie wybrane na przykład przez polskiego eksportera wózków golfowych „Pezetel”, który utworzył w tym celu firmę „Melex USA”. Krok taki możliwy jest tylko wówczas, jeśli eksporter dysponuje nie tylko niezbędnymi nakładami finansowymi i kadrą fachową, lecz gdy istnieją realne szanse dotarcia do kolejnego kręgu odbiorców towarów (np. detalistów czy finalnych odbiorców). O zasadności tego posunięcia decyduje wreszcie kalkulacja efektywności przedsięwzięcia, uwzględniająca takie elementy, jak wielkość eksportu, cenę jednostkową towaru, wysokość przewidywanych ceł a/d, nakłady na obronę prawną itp.

Zdawać by się mogło, że prostszym zabiegiem byłoby udzielenie dotychczasowemu importerowi gwarancji przejęcia ryzyka zapłaty ceł a/d. Niestety taka gwarancja powoduje konieczność zapłaty dodatkowych ceł równych wysokości udzielonego zabezpieczenia¹⁵. Utrzymanie dotychczasowych importerów jest także utrudnione z uwagi na odium dumpingu i związane z nim niebezpieczeństwo bojkotu towaru, a nawet wcale realną groźbę narażenia się na procesy oparte na nowych konstrukcjach deliktu drapieżnej polityki cen (predatory pricing), który jest przedmiotem kolejnego precedensowego procesu Wytoczonego „Pezetel”, „Melexowi USA” i ich dystrybutorom amerykańskim¹⁶.

¹⁵ Por. J. Jackson, *Legal Problems of International Economic Relations*, St. Paul 1977, s. 698. Byłby to bowiem swoisty rabat udzielony importerowi.

¹⁶ Kwestią o wielkiej doniosłości w tym procesie jest to, czy sądy amerykańskie przyjmą tezę powoda, iż fakt ustalenia dumpingu towarów z kraju socjalistycznego zwalnia powoda od wykazania jednej z najważniejszych przesłanek tego deli-

Ostatnia możliwość, polegająca na odpowiednim obniżeniu wartości towaru na rynku obcym (foreign market value), jest otwarta tylko przed eksporterami z krajów o gospodarce wolnorynkowej. Ceny bowiem, jakie pobierają u siebie za takie same towary eksporterzy z krajów zaliczonych do klasy „state controlled economies” nie mogą byćbrane pod uwagę przy ustalaniu „uczciwej” ceny sprzedaży. W tym miejscu natrafiamy na pierwszy przykład zróżnicowanego traktowania eksportu z krajów o odmiennym systemie gospodarczym. Czy stanowi to jednak przejaw nieuzasadnionej dyskryminacji, będziemy mogli odpowiedzieć dopiero po przeanalizowaniu całości zagadnienia.

2.2. ORZECZENIE INTERNATIONAL TRADE COMMISSION (ITC) W KWESTII WYRZĄDZENIA SZKODY GOSPODARCE AMERYKAŃSKIEJ

Zanim dojdzie do ostatecznej decyzji nakładającej dodatkowe cło niezbędne jest ustalenie, czy dumping stosowany przez eksportera doprowadził do wyrządzenia szkody w jakiegokolwiek gałęzi gospodarki amerykańskiej. Ustawa antydumpingowa z 1921 r. wymaga stwierdzenia, że szkoda (injury) jest następstwem importu dumpingowanych towarów. Organem powołanym do rozstrzygnięcia tego fragmentu procesu jest international Trade Commission (ITC). Z uwagi na brak kontroli sądowej nad tym organem, decyzje Komisji stanowią podstawowe źródło informacji na temat znaczenia trzech kluczowych pojęć występujących w Antidumping Act: szkoda (injury), gałąź gospodarki (an industry) i związek przyczynowy (causation).

Żaden z tych terminów nie jest zdefiniowany bliżej w ustawie. Kluczowe pojęcie „szkody” przeszło zaś znamiennej ewolucję. Do 1967 r. interpretowano je jako „szkoda istotna” (material injury). Zwrot w kierunku liberalizacji tej przesłanki wymiaru sankcji a/d nastąpił w sprawie żelaznych rur kanalizacyjnych importowanych z Polski, gdzie Komisja przyjęła pogląd, iż ustawa wymaga wykazania szkody przewyższającej poziom „de minimis”, niekoniecznie jednak szkody „istotnej” (poważnej)¹⁷. Talk złagodzony test „szkody” pozostaje w sprzeczności z postanowieniami Kodeksu Antydumpingowego GATT, które przewidują wyraźnie, że zastosowanie sankcji jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy dumping powoduje lub grozi wyrządzeniem istotnej (poważnej) szkody istniejącej już gałęzi gospodarki lub zagraża powstaniu jakiejś nowej

ktu, a mianowicie sprzedaży poniżej kosztów produkcji. Przeciwnicy „Pezetel” podkreślają, że wobec niemożliwości ustalenia rzeczywistych kosztów produkcji w takich krajach jak Polska, konieczne jest przyjęcie tak uproszczonego rozwiązania także w prawie antytrustowym. Inaczej bowiem eksporterzy z naszego obszaru mogliby bezkarnie naruszać pewne normy prawa antytrustowego. W pierwszej instancji spór ten zakończył się pomyślnie dla pozwanych. OMC v. Pezetel, News and Comment 885 ATRR A 2 (1978).

¹⁷ Cast Iron Soil Pipe from Poland. Por. J. Jackson, op. cit., s. 710 i nast.

gałęzi gospodarki w kraju importu¹⁸. Liberalizacja pojęcia „szkody”, mająca zresztą pewne oparcie w motywach legislacyjnych opublikowanych przy okazji kolejnych rewizji prawa a/d doprowadziła do podwojenia procentu spraw zakończonych decyzjami pozytywnymi dla lokalnego przemysłu¹⁹.

Podobnie liberalnie i często niezgodnie z literą Kodeksu Antydumpingowego GATT dokonuje ITC wykładni pojęcia „an industry”²⁰. Także wykładnia gramatyczna ustawy i kodeksu prowadzą do wniosku, że w grę wchodzi jakaś, dająca się wyróżnić na podstawie kryteriów ekonomicznych, dziedzina (gałąź) gospodarki, obejmująca podmioty gospodarowania należące do tej samej branży (np. przemysł samochodowy, obuwniczy itp.). Skrajnie protekcjonistyczną postawę zajmował w tej materii członek ITC Bruce E. Clubb, który definiował termin „industry” jako „tę grupę interesów handlowych, które zostały negatywnie dotknięte przez nieuczciwą konkurencję”²¹.

Równie poważne zastrzeżenia budzi częsta praktyka identyfikowania pojęcia „gałęzi gospodarki” z częścią danej branży ograniczoną geograficznie do rynku kilku, jednego lub nawet części stanu. Tak na przykład w 1955 r. ITC uznała dumping za przyczynę szkody poniesionej przez przemysł Kalifornia, a w kilkanaście lat później wprowadziła oficjalnie zasadę, w myśl której „szkoda wyrządzona części gospodarki narodowej stanowi szkodę poniesioną przez całą gospodarkę”²². Do poszlak wskazujących na wyrządzenie szkody Komisja zalicza w szczególności depresję cen, znaczną penetrację rynku przez dumpingowany towar, udokumentowany fakt utraty sprzedaży przez konkurentów amerykańskich na rzecz zagranicznego eksportera, niewykorzystanie przez nich mocy produkcyjnych, zamknięcie przedsiębiorstwa, bezrobocie oraz utratę zysków²³.

O ile nie można mieć zastrzeżeń do przytoczonego wyżej zestawienia poszlak (wyrządzenia szkody, o tyle należy ocenić zdecydowanie krytycznie stanowisko ITC wobec najtrudniejszego problemu dowodowego, jakim jest test związku przyczynowego między zarejestrowaną postacią

¹⁸ Art. VI GATT: "The contracting parties recognize that dumping, [...] is to be condemned if it causes or threatens material injury to an established industry [...] or materially retards the establishment [...] of a domestic industry". Por. notka 8 *supra*.

¹⁹ Por. A. Fischer, *The Antidumping Law of the United States: A Legal and Economic Analysis*, 5 Law and Policy in International Business, s. 104 - 109 (1973).

²⁰ Terminu „industry” nie można tu tłumaczyć jako „przemysł”, jak to czyni np. J. Stanisławski, *Wielki słownik angielsko-polski*, Warszawa 1964, s. 424. Termin ten w kontekście Kodeksu Antydumpingowego GATT i ustawy amerykańskiej oznacza każdą gałąź działalności gospodarczej. Por. Random House Dictionary, 1966, s. 727.

²¹ Cytuję za A. Fischerem, notka 19, op. cit.

²² Op. cit.

²³ Por. Hearings Before Subcommittee on Trade, s. 62, Washington 1977.

uszczerbku majątkowego a sprzedażą towaru poniżej „rzetelnej wartości”. Przez wiele lat Komisja zajmowała stanowisko, że import dumpingowanych towarów musi stanowić „istotną część” (significant part) zespołu przyczyn powodujących szkodę. Obecnie jednak ITC wprowadziła kolejny test „de minimis” w dziedzinie przyczynowości. W sprawie dotyczącej eksportera japońskiego stwierdzono, że „jeśli można przypisać szkodę w części sprzedażom poniżej uczciwej ceny [...] i taka szkoda przewyższa poziom de minimis, to musimy dokonać pozytywnego ustalenia. Względna doniosłość takiej szkody w porównaniu do szkód spowodowanych przez inne czynniki jest nieistotna”²⁴. Zdaniem Fischera od czasu wydania tej decyzji członkowie ITC traktują problem związku przyczynowego „rather nonchalantly, if at all”²⁵. Ta złośliwa uwaga jest w pełni uzasadniona i podziela ją wielu autorów amerykańskich z kręgów uniwersyteckich, którzy w większości zaliczają się do zwolenników „wolnego handlu”. Przykładem aktualnej linii orzecznictwa ITC w kwestii związku przyczynowego była decyzja w sprawie polskich wózków golfowych.

Większość składu orzekającego przyjęła za udowodnioną tezę amerykańskiego przemysłu wózków golfowych, że szybki wzrost liczby konkurencyjnych wyrobów polskich sprzedawanych w latach 1972 - 1975 po cenach uznanych za dumpingowe doprowadził do zaprzestania tej produkcji w kilku miejscowych przedsiębiorstwach oraz gwałtownego obniżenia zysków tej gałęzi przemysłu. Na całkowite zlekceważenie problemu związku przyczynowego przez większość ITC zwrócił uwagę autor *votum separatum* G. Moore²⁶. Stwierdził on, że dowody zebrane przez Komisję świadczą o dziwnej anomalii: poszkodowany przemysł przypisuje swoje kłopoty dumpingowi, gdy tymczasem w całym okresie objętym analizą (1971 - 1975) zanotowano wzrost sprzedaży i cen, a zatrudnienie pozostawało w tym czasie w zasadzie na stabilnym poziomie. Wprawdzie import wózków polskich następował w szybkim tempie osiągając wzrost z 2 do 12% rynku na przestrzeni lat 1971 - 1974, lecz nie można mu przypisać negatywnych zjawisk zarejestrowanych przez niektórych konkurentów. Tak na przykład dramatyczna zmiana koniunktury, którą odzwierciedla spadek zysków lokalnego przemysłu z 4,6 mln dol. w 1973 r. do deficytu sięgającego 103 tys. dol. w 1974 r., była konsekwencją wzrostu kosztów produkcji (na okres ten przypada pierwszy gwałtowny wzrost cen ropy naftowej), a nie utraty sprzedaży na rzecz eksportera zagranicznego. W 1974 r. eksport z Polski wzrósł bowiem tylko o 1%, a sprowadzenie dodatkowych 810 sztuk wózków nie mogło

²⁴ Ferrite Cores from Japan; przytaczam za A. Fischerem, op. cit., s. 108, notka 19 supra.

²⁵ Op. cit.

²⁶ *Electric Golf Carts from Poland*, Investigation No. AA1921-147, U.S. I.T.C. Publication 740, (1975).

Spowodować utraty zysków rzędu 4,6 mln dol., skoro w dwu poprzednich latach, kiedy zarejestrowano największe przyrosty sprzedaży importowanego towaru miejscowy przemysł golfowy notował rekordowe wyniki finansowe. Moore podkreśla, że kłopoty konkurentów, którzy zeszli w tym okresie z rynku, pozostawały w związku z niepowodzeniami dotyczącymi wewnętrznej sytuacji w tych przedsiębiorstwach (strajki, wybór niefortunnych modeli, zły serwis, zmiana profilu produkcji itp.). Decyzję w sprawie polskich wózków golfowych ocenił także krytycznie S. Metzger²⁷. Jego udaniem, nawet w świetle aktualnie proklamowanego przez ITC testu przyczynowości i faktów ustalonych w ostatnim postępowaniu, nie można zaaprobować stanowiska większości, które przekonująco podważył autor votum separatum. Zdaniem tego samego autora, który analizował sposób ustalania szkody w postępowaniu a/d w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie w latach siedemdziesiątych, kompetentne organy obydwu państw stosują kryteria wyraźnie odbiegające od zasad Kodeksu Antydumpingowego GATT, przy czym dewiacje te faworyzują postulat ochrony rynku wewnętrznego.

2.3. WYMIAR CŁA ANTYDUMPINGOWEGO I ZARYS PROCEDURY ODWOŁAWCZEJ

W ciągu 30 dni po ogłoszeniu orzeczenia ITC w sprawie pozytywnego ustalenia faktu szkody, Ministertwo Skarbu wydaje decyzję o wymiarze dodatkowego cła a/d. Jeśli umieszczony na „czarnej liście” eksporter kontynuuje nadal sprzedaż po cenach niższych od tak zwanej „uczciwej wartości”, to nie stanowi to w zasadzie czynu niedozwolonego ani tym bardziej przestępstwa karnego, chyba że w grę wchodzi szczególne przesłanki określone w ustawie o „drapieżnym dumpingu”²⁸. Jest on natomiast narażony na zapłatę specjalnych cel [wyrównawczych, stanowiących różnicę między ustaloną za dany okres „fair value” i ceną sprzedaży towaru w Stanach Zjednoczonych (tzw. purchase price)]. Ten ostatni element stanowi cenę, po której towar został nabyty przez pierwszego importera, a gdy jest nim osoba powiązana z eksporterem — kolejna cena, po jakiej dokonał zakupu pierwszy niezależny kontrahent na rynku importu. Jeśli exporter nie jest w stanie podnieść ceny sprzedaży, aby zniwelować margines dumpingu, a z określonych względów zależy mu na kontynuowaniu eksportu, musi brać pod uwagę nie tylko sankcje dodatkowych cel, ale i kosztów listów gwarancyjnych (bonds) Począwszy od bieżącego roku w grę wchodzi także wspomniane już tymczasowe środki w postaci depozytów pieniężnych, których wysokość ustala dość arbitralnie Urząd Celny.

Mechanizm tworzenia „uczciwej wartości”, z którą porównuje się ce-

²⁷ S. Metzger, *Compliance with International Obligation: Some Recent United States and Canada Injury Determination under the International Antidumping Code*, Carleton University, 1978, s. 1 i nast.

²⁸ Predatory Antidumping Act of 1916, U.S.C. §72 (1970).

nę sprzedaży w Stanach, jest dość skomplikowany. Ustawa i przepisy wykonawcze określają szczegółowo sposoby jej ustalenia. Zwykle Treasury bierze pod uwagę cenę, po jakiej taki sam towar jest sprzedawany w kraju eksportu. W razie, gdy wolumen sprzedaży na rynku wewnętrznym jest niewielki, bierze się pod uwagę cenę eksportową do krajów trzecich. Ostatnią możliwością kalkulacyjną stwarza pojęcie tak zwanej wartości skonstruowanej (constructed value) towaru, to jest wyniku uzyskanego na podstawie hipotetycznego kosztu wytworzenia takiego samego towaru plus pewien margines minimalnego zysku określanego w przepisach. Zarówno „cena sprzedaży”, jak i „uczciwa cena” mogą podlegać pewnym korektom, uwzględniającym różnice w zakresie rabatów, gwarancji, warunków kredytu, pomocy udzielonej przez sprzedawcę w dziedzinie serwisu itp. W razie niemożliwości porównania towarów należących do tej samej kategorii towar oskarżony o dumping może być porównany z towarem podobnym, co jeszcze bardziej komplikuje proces wyprowadzania korektur. Należy bowiem uwzględnić, że zwłaszcza wyroby przemysłowe o charakterze konsumpcyjnym (np. samochody, telewizory) są eksportowane na poszczególne rynki biorąc pod uwagę miejscowe normy techniczne, preferencje klientów itp. Stąd na przykład ceny samochodu tej samej marki i typu sprzedawanego w Europie i w Stanach Zjednoczonych nie są bezpośrednio porównywalne choćby z uwagi na odmienną charakterystykę pewnych elementów technicznych.

Kiedy importer dumpingowanego towaru otrzymuje wezwanie do zapłaty specjalnego cła a/d nie służą mu żadne nadzwyczajne środki ochrony sądowej nawet w wypadku groźby natychmiastowej niewypłacalności w następstwie całkowicie arbitralnej decyzji administracyjnej. Jest to sytuacja zgoła wyjątkowa w systemie prawnym Stanów Zjednoczonych, gdzie istnieje domniemanie dopuszczalności drogi sądowej we wszystkich sporach, nie wyłączając kontrowersji między zainteresowanym a organem administracji. Warunkiem otwarcia drogi sądowej i to szczególnego trybu postępowania przed Sądem d/s Celnych i Patentowych jest zapłacenie dodatkowego cła i wyczerpanie drogi administracyjnej. Zakres kontroli prawidłowości orzeczenia Treasury w kwestii wymiaru cła został ujęty znowu bardzo wąsko, a ponadto na powodzie spoczywa ciężar obalenia domniemania prawidłowości zakwestionowanej decyzji.

3. „RZETELNA WARTOŚĆ” TOWARÓW EKSPORTOWANYCH Z „KRAJÓW O GOSPODARCE KONTROLOWANEJ PRZEZ PAŃSTWO”

3.1. UWAGI OGÓLNE

Batalie o korekty ceny bazowej, którą wybrano jako podstawę do ustalenia „rzetelnej wartości”²⁹, trwają z reguły po kilka lat. O ile eks-

²⁹ Trade Act (19 U.S.C. § 164) używa zamiast pojęcia „rzetelnej (uczciwej) wartości” (fair value) terminu „foreign market value”.

porter i importer akcentują te okoliczności, które uzasadniają korektę „w dół”, o tyle przedstawiciele krajowego przemysłu dostarczają do Treasury dane, uzasadniające zwiększenie marginesu dumpingu. Trudności porównania cen takich samych lub podobnych towarów sprzedawanych na dwóch rynkach kapitalistycznych błędą w zestawieniu z próbą ustalenia „rzetelnej wartości” towaru importowanego z kraju o gospodarce planowej, gdzie obowiązuje system (kontroli cen przez państwo. Kłopoty z bezpośrednią porównywalnością cen i kosztów mają tu swe źródło zarówno w odmiennych mechanizmach kształtowania cen (mechanizm rynkowy versus kontrola cen przez państwo), jak i ograniczonej lub całkowitej niewymienialności walut krajowych w państwach socjalistycznych.

Ustawodawstwa antydumpingowe, Kodeks Antydumpingowy, jak i większość instytucji ukształtowanych przez GATT są dostosowane do modelu gospodarczego opartego o wolną konkurencję. Reguły uczciwej gry rynkowej są również wzorowane na tym modelu. Z chwilą więc przyjęcia do GATT kilku krajów socjalistycznych oraz wielu krajów rozwijających się, powstał problem stworzenia specjalnych norm uczciwej konkurencji, uwzględniających udział uczestników z krajów o dominującym lub znacznym wpływie państwa na mechanizm kształtowania cen eksportowych.

W 1974 r. Kongres, dokonując szeregu zmian w ustawodawstwie handlu zagranicznego, uregulował między innymi sposób obliczania „rzetelnej wartości” towarów pochodzących z „krajów o gospodarce kontrolowanej przez państwo”. Termin ten oznacza kraje, w których wpływ państwa na proces kształtowania cen krajowych będących przedmiotem postępowania a/d towarów jest tak znaczny, iż nie pozwala na przyjęcie, że są one tam sprzedawane lub oferowane do sprzedaży po cenach kształtowanych przez wolną grę sił popytu i podaży. Otóż gdy w grę wchodzi import takich towarów, art. 205 Antidumping Act nakazuje Ministrowi Skarbu, aby ustalił on ich „rzetelną wartość” „na podstawie normalnych kosztów, nakładów i zysków odzwierciedlonych bądź (1) przez ceny [...], po których takie lub podobne towary kraju/ów o gospodarce kontrolowanej przez państwo są sprzedawane albo (A) dla konsumpcji na rynku tego kraju/ów, albo (B) do innych krajów, łącznie ze Stanami Zjednoczonymi; bądź (2) przez skonstruowaną wartość (constructed value) takiego lub podobnego towaru w kraju/ach o gospodarce nie kontrolowanej przez państwo zgodnie z art. 206” [tłum. autora].

Wykładnia tego przepisu na tle sprawy polskich wózków golfowych wyłoniła w praktyce trzy interesujące kwestie: 1) Czy test cenowy ma pierwszeństwo przed testem „skonstruowanej wartości”, a w szczególności, czy w razie gdy istnieje choćby jeden sprzedawca takiego lub podobnego towaru w kraju o gospodarce wolnokonkurencyjnej, to czy można ustalić „rzetelną wartość” na podstawie testu „constructed value”?

2) Czy § 164 ust. 1 zakłada możliwość porównania towaru objętego postępowaniem a/d z towarem amerykańskim? 3) Czy wybierając jeden z możliwych sposobów ustalenia „rzetelnej wartości” Treasury ma obowiązek lub kompetencję do zastosowania innych korekt aniżeli te, które wynikają z różnic w okolicznościach sprzedaży na dwóch (porównywanych rynkach (np. korekty mające na celu uwzględnienie tańszej siły roboczej lub oszczędności płynących z większej skali produkcji u zagranicznego eksportera w porównaniu z kosztami produkcji w wybranym przez Treasury kraju kapitalistycznym)?

Stanowisko Ministerstwa Skarbu Stanów Zjednoczonych wobec dylematów przedstawionych w pierwszych dwóch pytaniach jest aprobujące, natomiast brak jasnego stanowiska w kwestii trzeciej, czy ustawa daje możliwość uwzględnienia korekt z tytułu różnic w zakresie kosztów produkcji, co ma szczególne znaczenie zwłaszcza przy ustalaniu „rzetelnej wartości” na podstawie hipotetycznych kosztów produkcji takiego samego towaru w kraju o gospodarce wolnorynkowej.

3.2. PRIORYTET TESTU CENOWEGO

Mimo iż analiza językowa tekstu nie pozwala żywić najmniejszej wątpliwości co do równorzędności (testów wymienianych w § 164 (c) ustawy, która operuje zwrotem „albo ... albo” („either ... or”), zarówno Treasury, jak i koła protekcjonistyczne w Stanach Zjednoczonych przytaczają argumenty mające świadczyć o potrzebie odejścia od wykładni gramatycznej.

Przed 8 września 1978 r., to znaczy przed dniem wejścia w życie ostatnich przepisów wykonawczych³⁰ do ustawy o handlu z 1974 r., priorytet testu cenowego miał oparcie w uchylonym następnie zarządzeniu wykonawczym. Zarządzenie to zaś nawiązywało do niezbyt jasnego w treści fragmentu historii legislacyjnej ustawy, który aprobował poprzednią praktykę Treasury sięgania w pierwszym rzędzie do cen porównywalnych towarów w krajach kapitalistycznych³¹.

Argument o równorzędności obu sposobów ustalenia „rzetelnej wartości” towaru został wysunięty przez stronę polską w związku ze sprawą wózków golfowych w celu uniknięcia zastosowania testu ceny amerykańskiej, który w większości wypadków eksportu wyrobów przemysłowych stanowi najgorszą alternatywę dla dostawcy. Za taką wykładnią ustawy przemawia nie tylko treść analizowanego przepisu, ale i wykładnia systemowa prawa a/d. Otóż w sąsiadującym paragrafie, który określa sposób ustalenia „rzetelnej wartości” w razie dumpingu z kraju o gospodarce nie kontrolowanej przez państwo, ustawodawca wyraźnie ustanowił kolejność testów przyznając priorytet testom ceno-

³⁰ 19 C.F.R. § 153.7 (1978).

³¹ U.S. Code Cong. and Ad. News 7186, s. 174 (1974).

wym. Trudno więc założyć, by odmienna (stylistyka i (treść kolejnego paragrafu poświęconego importowi z państw o odmiennym systemie ekonomicznym była rezultatem (przetoczenia (ustawodawcy.

Polski punkt widzenia znalazł uznanie w amerykańskim piśmiennictwie naukowym³², a w pewnym (momencie zmuszone było z niego skorzystać także Ministerstwo Skarbu w celu odparcia argumentów kół protekcyjnych przeciwnych nowelizacji przepisów wykonawczych do ustawy a/d, które kwestionowały kompetencję ministerstwa w przedmiocie modyfikowania istniejącej hierarchii testów³³.

W toku publicznej debaty, towarzyszącej zmianie przepisów wykonawczych z 1974 r. (por. pkt 3.4. infra), (przedstawiciele miejscowego przemysłu podnosili inną jeszcze okoliczność, a mianowicie, że test cenowy jest mniej spekulatywny i uniemożliwia tak daleko posunięte manipulacje danymi ekonomicznymi, jakie są możliwe przy konstruowaniu hipotetycznej wartości towaru w warunkach gospodarki kapitalistycznej³⁴. Pomijając wspomniane już zastrzeżenia prawne uważam, iż obydwie rzekome zalety wariantu cenowego są iluzoryczne. W świetle doświadczeń wielu ekspertów mechanizm stosowania korekt, uwzględniających odmienne okoliczności sprzedaży, czyni test cenowy równie skomplikowanym i podatnym na manipulacje, jak jego alternatywa.

3.3. CENY AMERYKAŃSKIE

Doświadczenia autora artykułu z ostatniego okresu „batalii golfowej” dowodzą ponadto, że możliwość manipulacji cenami jest również niebezpieczna jak danymi, które stanowią podstawę „constructed value”. Według ostatnich oświadczeń Treasury wymiar cła a/d za dostawy polskich wózków w latach 1977 i 1978, to jest w czasie poprzedzającym wejście w życie ostatnich (przepisów wykonawczych, nastąpi na podstawie cen amerykańskich. Już wstępne dyskusje z władzami amerykańskimi na ten temat dostarczają dodatkowej argumentacji przeciwko kategoriicznemu uprzywilejowaniu jednego z dwu testów zamiast na przykład przyjęcia elastycznej dyrektywy wyboru tego sposobu ustalenia „rzetelnej wartości” towaru, (który w danych okolicznościach gwarantuje uzyskanie wyniku zbieżnego do rzeczywistych kosztów produkcji w kraju pochodzenia towaru powiększonych o rozsądny procent zysku.

³² Note, *Dumping from Controlled Economy Countries: The Polish Golf Car Case*, Law and Policy in International Business, t. 11, s. 777, 790 (1979).

³³ Por. 43 Fed. Reg. 35263 (1978).

³⁴ Por. uwagi przedstawicieli Westinghouse Corp. i Harley-Davidson Corp. do proponowanych zmian zarządzenia wykonawczego ustawy a/d w: *Interface I: Application of U.S. Antidumping and Countervailing Duty Laws to Imports from State Controlled Economies and State Owned Enterprises*. Georgetown University Law Center, Airlie House Conference, July 21 - 22, 1978, Washington 1979, s. 36 i nast.

Taką bowiem dyrektywę zawiera na wstępie analizowany wyżej przepis ustawy.

Amerykańskie władze celne wybrały natomiast za przedmiot porównania ceny największego producenta wózków golfowych w Stanach, firmy E-Z-Go. Kłopot polega jednak na tym, że konkurent „Pezetel” stosuje dwie metody marketingu: pierwsza polega na sprzedaży za pośrednictwem dystrybutorów regionalnych, druga zaś, obejmująca nieco więcej niż połowę zbytu, realizowalna jest za pomocą sklepów fabrycznych. Ceny oferowane przez sklepy fabryczne są na ogół niższe i obsługują one klientów głównie na tych terytoriach, gdzie działają dystrybutorzy „Melexa”. Cel tej strategii jest zrozumiały: niższe ceny, które mogą być okresowo nawet niższe niż koszty produkcji, oferuje się na obszarach, na których operują dystrybutorzy wózków polskich, zaś w pozostałych regionach następuje maksymalizacja zysku firmy. Ponadto na obydwu subrynkach producent amerykański prowadzi szczodłą politykę „trade-ins”, czyli przyjmowania starych wózków na poczet ceny kupna nowego wyrobu. Z uwagi na to, że wózek „Pezetel” stanowi niemal dokładną kopię pojazdu „E-Z-Go”, konkurencja cenowa odgrywa tu zasadniczą rolę.

W tym kontekście Treasury zdecydowało się ustalić „rzetelną wartość” wózków polskich tylko na podstawie cen tego utrudnienia zbytu, który oparty jest na sieci niezależnych dystrybutorów. Nietrudno zrozumieć, co oznacza w praktyce taka formuła ustalania „rzetelnej wartości”. Producent zagraniczny z kraju o „gospodarce kontrolowanej przez państwo” powinien sprzedawać swe towary po cenie znacznie wyższej niż jego najpoważniejszy konkurent amerykański. Uprawomocnienie się takiego precedensu oznaczałoby zamknięcie dostępu do rynku, gdyż zgodnie z teorią kosztów komparatywnych kraje mniej rozwinięte mają szansę wejścia na terytoria swych potężniejszych rywali tylko pod warunkiem zaoferowania konsumentom towarów tańszych aniżeli te, które sprzedają miejscowi wytwórcy w kraju importu. Możliwości takie otwierają się zwłaszcza przed producentem, który opanował nową technologię, często zakupioną w kraju bardziej rozwiniętym i zastosował ją pomyślnie na dużą skalę, wykorzystując przy tym na przykład tańsze koszty robocizny;

Strona polska wielokrotnie podnosiła, że zastosowanie testu cen amerykańskich prowadzi w każdym wypadku do ustawienia poziomu „rzetelnej wartości” wyżej niż cena wewnętrzna w Stanach, co stanowi rezultat jaskrawo sprzeczny z ideami „wolnej konkurencji” i „wolnego handlu”, należącymi do podstawowych zasad, na których opierają się ustawa z 1974 r. i prawo antydumpingowe³⁵. Wynika to stąd, że usta-

³⁵ Tzw. „legislative history” ustawy a/d stanowi: „The Act is designed, not to restrict competition from imports as such [...]. Price competition reflecting improved technology, increased efficiency [...] is compatible with the legislation here concerned”. 28 Fed. Reg., s. 40, 47 (1963).

wodawstwo a/d zabrania uwzględniania kosztów dostarczenia importowanego towaru do Stanów przy ustalaniu ceny kupna (purchase price), którą porównuje się z „rzetelną wartością” w celu stwierdzenia, czy istnieje dumping. Otóż jeśli „fair value” polskiego wózka wyniesie na przykład 1000 dol. i będzie ona ustalona na poziomie ceny fabrycznej} jakiegoś amerykańskiego producenta, to nasze przedsiębiorstwo handlu zagranicznego, aby uniknąć zarzutu dumpingu, musiałoby sprzedać taki sam wyrób pierwszemu importerowi za tę samą wartość powiększoną o koszty transportu lądowego i oceanicznego do portu amerykańskiego, koszt ubezpieczenia, opakowania, normalnego cła itd. Jeśli poza tym uwzględni się, że cena bazowa (1000 dol.) jest wyższa niż rzeczywiste ceny, po (których nasz konkurent oferuje swe wyroby na obszarach, gdzie operują dystrybutorzy naszych towarów, jak to ma miejsce w wypadku wózków golfowych, to może się okazać, iż importowany towar musiałby być sprzedawany po cenach o 20 do 30% wyższych niż ceny amerykańskie! Mając na względzie fakt, iż gros towarów przemysłowych z Japonii wchodzi na rynek amerykański po cenach znacznie niższych niż konkurencyjne wyroby amerykańskie, (wymóg „uczciwej” konkurencji zastosowany wobec socjalistycznego eksportera, który ma do pokonania szereg dodatkowych barier, zwłaszcza natury psychologicznej, przekreśla w praktyce możliwość wejścia na rynek Stanów Zjednoczonych z liczącą się partią dostaw, ilekroć Treasury zdecyduje się na ustalenie „rzetelnej wartości” na podstawie miejscowych cen lub kosztów.

„Pezetel” przytoczył także wiele argumentów czysto jure, przemawiających przeciwko legalności testu ceny amerykańskiej: 1) Przytoczony już uprzednio w polskim (tłumaczeniu) tekst ustawy (por. par 3.1. supra) nie wymienia Stanów Zjednoczonych jako kraju, którego towary mogą być podstawą testu cenowego³⁶, 2) Kongres nie

³⁶ Tekst angielski przetłumaczonego wyżej przepisu brzmi: „The Secretary shall determine the foreign market value [...] on the basis of either — „(1) the prices [...] at which such or similar merchandise of a non-state-controlled economy country or countries is sold either (A) for consumption in the home market of that country or countries, or (B) to other countries, including the United States”. Lektura tekstu dowodzi, że ustawodawca wskazuje na Stany Zjednoczone tylko jako na rynek, na którym można zarejestrować cenę produktu eksportowanego z innego kraju o gospodarce wolnokonkurencyjnej. Gdyby termin „non-state-controlled economy country” obejmował w tym kontekście także USA, specjalna wzmianka o Stanach w drugiej części zdania, mówiącego nie o kraju pochodzenia, lecz importu towarów, nie byłaby potrzebna. Potwierdzeniem podstaw dla takiej wykładni językowej jest opinia jednego z dziennikarzy amerykańskich, którzy przedstawili to precedensu szerszej opinii publicznej: „Actually, that clause, if not notably graceful, seems clear until Sołtysiński explains that some lawyers argued that it allows the Treasury to determine the fair value of Melex carts by looking at the prices of golf carts made in the U.S. — an interpretation

uchwalił projektu ustawy, który wyraźnie upoważniał Treasury do brania pod uwagę cen wewnętrznych; 3) Okoliczność, że sprawozdanie komisji senackiej, towarzyszące uchwalonej w końcu wersji Trade Act wspomina o takiej możliwości, powołując się na rzekomą dotychczasową praktykę Treasury, nie może być uznana za decydującą w sporze w zestawieniu z treścią ustawy oraz tym, iż po dziś dzień nie została wydana decyzja o wymierzeniu cła a/d na podstawie cen amerykańskich. Decyzja taka jest dopiero rozważana w odniesieniu do dostaw polskich wózków golfowych za latach 1977 i 1978³⁷.

Treasury odrzuciło w zasadzie polski punkt widzenia, przytaczając pozbawiony logiki argument, iż intencją ustawodawcy w 1974 r. było zaaprobowanie istniejącej poprzednio praktyki³⁸. Pytanie, czy Senat mógł zaaprobować nieistniejącą w przeszłości praktykę pozostaje do dziś bez odpowiedzi. Meandry wykładni stasowanej przez Treasury wyjaśnia w pewnej mierze fakt, iż pierwsze zarządzenie wykonawcze do ustawy z 1974 r. wprowadziło już wyraźnie możliwość sięgnięcia do cen amerykańskich³⁹. Nie bez znaczenia jest okoliczność, że projekt tych przepisów przedłożony był wcześniej przez te same koła, którym nie udało się wprowadzić identycznego sformułowania do ustawy i które przed jej uchwaleniem informowały Kongres, że brak możliwości stosowania testu cen amerykańskich stanowił poważną wadę poprzednio obowiązującego ustawodawstwa. Po wydaniu Trade Act 1974 przedstawiciel Outboard Marine Corp., wówczas (lider ofensywy protekcjonistycznej w Kongresie, a obecnie powód w procesie antytrustowym przeciwko „Pezetel”, „Melex USA”, et alia, otrzymał pisemne wyjaśnienie Treasury, że termin „non-state-controlled economy country” użyty w § 164c) ustawy obejmuje oczywiście także Stany Zjednoczone⁴⁰. Wkrótce potem projekt zarządzenia wykonawczego przygotowany przez adresatów odpowiedzi wyjaśnił ostatecznie wątpliwość, która niepokoiła przedstawicieli miejscowego przemysłu.

that will be seen to be impossible by any speaker of English who is not also a lawyer. P. Mc Laughlin, *The Case of the Polish Golf Cart*, *The Pennsylvania Gazette*, March 1979, s. 28.

³⁷ Kolejnym problemem spornym jest to, czy Customs może obecnie obliczać „rzetelną wartość” za okres około 18 miesięcy poprzedzających wejście w życie zmodyfikowanego i korzystniejszego dla nas zarządzenia z 1978 r. (por. uwagi w pkt. 3.4. infra) według starych przepisów wykonawczych. Tak zwane „regulations” wydawane przez organ powołany do stosowania ustawy, nie są uważane z reguły za źródło prawda, lecz swego rodzaju interpretację ustawy i dlatego sądy nakazują tu stosować ostatnią urzędową wersję wykładni ustawy. Por. Bradley v. School Board, 416 U.S. 696 (1974).

³⁸ Por. Note, *Dumping* [...] notka 32 supra, s. 793.

³⁹ § 153.7. 10. Customs Bulletin 317 (1976).

⁴⁰ Por. list dyrektora Customs do adwokata przeciwników polskiego eksportera z 19 IV 1974 r. przedrukowany w *Hearing Before Subcomm. on Trade* [...], 95th Cong, 1st session, notka 31: na s. 115.

Dodać należy, że przytoczona wyżej argumentacja strony polskiej została przedstawiona dopiero w 1977 r., a więc po przegraniu kilku rund postępowania a/d. Jej największym sukcesem było uświadomienie władzom amerykańskim, że przepisy wykonawcze do Trade Act 1974 wymagają istotnej modyfikacji, a sama ustawa nie stwarza eksporterom z (takich krajów jak Polska, uczciwych warunków konkurencji.

3.4. NOWY TEST „SKONSTRUOWANEJ WARTOŚCI” I INNE ZMIANY WPROWADZONE, PRZEZ ZARZĄDZENIE Z 1978 R.

Znalazłszy <się między Scyllą nacisku kół protekcjonistycznych w Stanach a Charybdą polskiej ofensywy prawnej i dyplomatycznej, nowe kierownictwo Treasury ogłosiło w końcu 1977 r. zamiar wydania zarządzenia wykonawczego zmieniającego sposób ustalenia rzetelnej ceny towarów importowanych z „krajów o gospodarce kontrolowanej przez państwo”. Projekt zarządzenia ogłoszony z początkiem 1978 r. stał się przedmiotem licznych kontrowersji. Wystarczy wspomnieć, że koła protekcjonistyczne zdołały uzyskać poparcie ponad 100 członków Kongresu oraz wielu liczących się firm amerykańskich⁴¹. W końcu lipca 1978 r. Ministerstwo Skarbu, Departament Stanu i Departament Handlu zorganizowały międzynarodową konferencję ekonomistów, prawników oraz zainteresowanych czynników rządowych poświęconą tej kontrowersyjnej sprawie⁴². Właśnie na tym forum dość zdecydowanie przeważała opinia, że precedens polskich wózków wskazuje dobitnie na konieczność znalezienia doskonalszych metod mierzenia „uczciwej ceny” towarów z krajów o gospodarce planowej i dużym stopniu interwencji państwa na mechanizm tworzenia cen eksportowych. Liczne argumenty strony polskiej zostały przyjęte z aprobatą i uwzględnione w tekście obowiązującego zarządzenia. Główne zmiany przepisów wykonawczych z 1978 r.⁴³ można podzielić na trzy grupy. Po pierwsze, zarządzenie wprowadza bardzo interesujący substest „constructed value” oparty o rzeczywiste dane dotyczące kosztów produkcji eksportera; po drugie, zmienia ono dotychczasową hierarchię testów ustalania „fair value” traktując porównanie z cenami lub kosztami amerykańskimi jako ostateczną ewentualność; po trzecie, wprowadza się ogólną dyrektywę przeprowadzania wszystkich testów w kraju o zbliżonym do eksportera {poziomie rozwoju gospodarczego. Nowy test „constructed value” składa się z (trzech ope-

⁴¹ Tak np. firma AMF Harley-Davidson zorganizowała kampanię pisania listów do członków Kongresu z żądaniem „poskromienia” Treasury, planującego wydanie niezgodnych z prawem przepisów pod wpływem polskich nacisków dyplomatycznych. Ulotka kolportowana przez AMF w maju 1979 r. zawierała charakterystyczny tytuł: „The Polish Golf Cart Antidumping Case. It May Set an Historic Precedent”.

⁴² Por. publikację *Interface* I, notka 34, supra, s. 48 i nast.

⁴³ 19 C.F.R. § 153.7 (1979).

racji. Najpierw gromadzi się wszystkie dane potrzebne do ustalenia hipotetycznej wartości takich samych towarów w warunkach gospodarki rynkowej, bazując na zweryfikowanych informacjach, dotyczących komponentów kosztów produkcji, wyrażonych w takich jednostkach fizycznych, jak kilogramy zużytych materiałów, jednostki czasowe wykonywania poszczególnych operacji produkcyjnych, ilość zużytej energii itd. Następnie owe „surowe” dane stanowią podstawę studium ekonomicznego opracowywanego przez biegłych w kraju o gospodarce rynkowej, możliwie najbardziej zbliżonym pod względem stopnia rozwoju gospodarczego do państwa produkującego towary eksportowane do Stanów. W trzeciej fazie wartość uzyskaną w walucie kraju eksperymentu zamienia się na walutę amerykańską. Ostateczny wynik stanowi „foreign market value”, czyli wartość, poniżej (której rozpościera się margines dumpingu.

Nowy test został zastosowany po raz pierwszy w odniesieniu do polskich wózków golfowych i zgodnie z oczekiwaniami wykazał, że towar ten był sprzedawany od września 1978 r. powyżej bariery dumpingowej. Od tego czasu importer wózków został zwolniony od obowiązku składania zabezpieczenia. Przeciwnicy nowego testu akcentowali między innymi, że ustawa zabrania uwzględniania z natury rzekomo niewiarygodnych danych ekonomicznych pochodzących z krajów socjalistycznych. Nie jest to zarzut trafny, gdyż art. 205 Trade Act zakazuje jedynie polegania na cenach obowiązujących na naszym rynku, zaś podkreśla wyraźnie konieczność ustalenia w miarę możliwości rzeczywistych kosztów produkcji eksportera. W trakcie debaty nad zarządzeniem z 1978 r. doszło także do interesującej polemiki ekonomistów, z których niektórzy dowodzili, że dyrektywa poszukiwania kraju o porównywalnym stopniu rozwoju gospodarczego jest zupełnie niepraktyczna, gdyż w zależności od kryterium oceny taki kraj jak Polska może być zaliczany do niemal każdej kategorii rozwoju ekonomicznego⁴⁴.

Zarządzenie, precyzując to ostatnie kryterium, (nakazuje uwzględniać takie czynniki, jak dochód narodowy per capita, zasoby ludzkie i surowcowe, stopień rozwoju danej dziedziny gospodarki itp. W wypadku polskich wózków golfowych wybór padł na Hiszpanię, która według statystyk Banku Światowego legitymuje się najbardziej zbliżonym do Polski dochodem narodowym per capita, porównywalnym stopniem rozwoju wschodzących w rachubę działów przemysłu oraz podobną bazą ludzka i surowcową.

Warunkiem zastosowania analizowanego testu jest zgoda zagranicznego eksportera na weryfikację danych wyjściowych przez ekspertów Urzędu Cei Stanów Zjednoczonych. W razie odmowy Treasury może

⁴⁴ S. Wasowski, *Comparing Stages of Development*, w: *Interface* I, s. 93, notka 34 supra.

oprzeć się na danych dostarczonych przez przemysł amerykański. Powszeczna niechęć do wyrażenia táfciiej zgody przez państwo eksportera⁴⁵ ustępuje jednak wobec perspektywy utraty poważnego rynku lub przegrania precedensowego sporu. Dlatego należy uznać decyzję władz polskich za wyraz rozsądnego pragmatyzmu w świecie rosnącej współzależności i otwarcia charakterystycznego dla okresu pokojowego współistnienia państw o różnych systemach gospodarczych. Nowy tekst jest niewątpliwie skomplikowany i wymaga znacznego nakładu sił i środków ze strony eksportera. Nie stanowi on panaceum dla rozwiązania wszystkich spraw antydumpingowych. Tylko bowiem tam, gdzie nasz producent legitymuje się „przyzwoitymi” kosztami produkcji, a zwłaszcza wysoką wydajnością pracy, 'zastosowanie opisanej procedury pozwala uzyskać konkurencyjną „rzetelną wartość”. Tam zaś, gdzie zużywamy nieproporcjonalnie dużo surowców, energii i pracy ludzkiej oraz nakładów inwestycyjnych, test ten może okazać się mniej korzystny niż cena konkurenta z trzeciego (kraju kapitalistycznego lub nawet Stanów Zjednoczonych).

Przechodząc do innych postanowień zarządzenia z 1978 r. warto zwrócić uwagę na zmianę hierarchii testów. Obecnie Treasury stosuje przede wszystkim test cenowy, pod warunkiem jednak, że istnieje producent takich samych lub podobnych towarów w kraju o gospodarce rynkowej o porównywalnym stopniu rozwoju⁴⁶. W braku takiej możliwości nie grozi nam, jak poprzednio, test ceny amerykańskiej, lecz ów specjalny, opisany wyżej test „skonstruowanej wartości” oparty na danych z kraju eksportu. Ustalenie „fair value” na podstawie cen lub kosztów produkcji w Stanach jest ostatecznością, do której można sięgnąć tylko na przykład w razie odmowy współpracy eksportera w dostarczeniu lub weryfikacji danych potrzebnych do przeprowadzenia zmodyfikowanej wersji „constructed value”.

4. PRÓBA PODSUMOWANIA

4.1. PROBLEM DYSKRYMINACJI W USTAWODAWSTWIE A/D

Przyjmując wąskie, jurydyczne kryterium dyskryminacji które przedstawiłem na wstępie artykułu, odwołać się muszę do kryteriów zawartych w tej mierze w dwustronnych i wielostronnych umowach międzynarodowych, wiążących PRL i Stany Zjednoczone oraz do zasad wewnętrznego ustawodawstwa amerykańskiego. Jak już uprzednio zaza-

⁴⁵ Wynegocjonowane w ub. roku pod nazwą Wielostronnych Negocjacji Handlowych GATT z 1979 r., w opracowaniu których brała udział również delegacja polska, zawierają zalecenie udzielania podobnych zezwoleń przez władze państwa eksportującego. Por. np. art. 2 pkt 8 MTN/NTM/W/236 z dnia 11 IV 1979 r.

⁴⁶ 19.C.F.R. § 153.7 (b) 1.

czyłem, akceptuję także potrzebę specjalnego uregulowania niektórych zagadnień w stosunkach *między* państwami o zasadniczo różnych systemach gospodarczych. Specyficzne uregulowanie pewnych problemów nie powinno, jednak prowadzić do tworzenia oczywiście gorszej pozycji konkurencyjnej kupcom z krajów, którym przyznaje się klauzulę największego uprzywilejowania (KNU). W stosunkach polsko-amerykańskich status talki uzyskaliśmy na podstawie decyzji Kongresu. Ta sama zasada stanowi także jeden z filarów wzajemnych stosunków państw należących do GATT⁴⁷. Głosi ona, że towary importowane z kraju, który otrzymał KNU powinny być traktowane w przedmiocie taryf i ceł identycznie z towarami importowanymi przez państwo związane klauzulą z obszaru najbardziej uprzywilejowanego partnera gospodarczego.

Badając zasadność zarzutu dyskryminacji w płaszczyźnie ustawodawczej danego państwa musimy uwzględnić fakt, iż przystępując do GATT PEL wyraźnie uznała, że z uwagi na monopol handlu zagranicznego i wpływ państwa na system kształtowania cen wewnętrznych kraje importujące (nasze towary mogą stasować zarówno test cen wewnętrznych na rynku importera, jak i cen na podobny produkt pochodzący z kraju trzeciego⁴⁸. Praktyka ustalania „rzetelnej wartości” nawet na bazie cen amerykańskich nie, stanowi więc naruszenia zobowiązań zaciągniętych w ramach GATT. Jednakże wspomniana treść protokołu akcesji PRL do GATT zawiera znamienne ograniczenie. Przytoczony punkt 13 Protokołu stwierdza, że wymienione w nim metody ustalania wartości towarów polskich mogą być stosowane „o tyle, o ile metoda użyta dla określenia normalnej wartości w danym przypadku (jest odpowiednia i nie jest nierozsądna”⁴⁹. Mimo nieostrości tej kwalifikacji wynika z niej oczywisty wniosek, że członkowie GATT mogą wprowadzić specjalne uregulowania w tym przedmiocie, lecz nie powinny one prowadzić do uplasowania krajów o gospodarce planowej — członków GATT w gorszej sytuacji konkurencyjnej niż pozostałych państw dysponujących KNU.

Tymczasem ryzyko zapłaty specjalnych ceł a/d przez importera towarów z takich krajów jak Polska i to niezależnie od rzeczywistego kosztu ich produkcji, jest znacznie większe niż na przykład importera wyrobów japońskich czy francuskich. O ile ci ostatni dysponują niemal zawsze możliwością ustalenia progu dumpingu na podstawie własnych cen wewnętrznych lub kosztów produkcji, nasi eksporterzy mogą się o tym dowiedzieć dopiero po kilku latach od chwili wytoczenia przeciw nim postępowania a/d. Nawet w świetle zarządzenia z 1978 r. na osta-

⁴⁷ Por. J. Jackson, op. cit., s. 400 i art. I GATT (notka 8 supra).

⁴⁸ Por. art. VI (Ad Art. VI § 1/2) GATT, notka 8 supra.

⁴⁹ Accession of Poland, Report of the Working Party adapted on June 26, 196/, GATT document No L/2806 (1967), pkt 13, s. 111.

teczny rezultat najbardziej obiektywnego testu „skonstruowanej wartości” ma wpływ wiele niezależnych od eksportera czynników, takich jak wybór kraju porównywalnego, tamtejszych cen materiałów i robocizny oraz pozycja miejscowej waluty wobec dolara. Po drugie, wszystkie testy poza specjalnym testem „constructed value” przekreślają szansę sprzedaży większej ilości towarów po cenach niższych niż cena wybranego przez Treasury konkurenta. Eksporterzy z krajów socjalistycznych zostali uznani niemal *ex definitione* za pozbawionych prawa do oferowania najbardziej konkurencyjnych warunków sprzedaży.

Tymczasem również do podstawowych zasad wewnętrznego prawa amerykańskiego, podkreślonych w oficjalnych sprawozdaniach Kongresu, towarzyszących ustawie o handlu z 1974 r., należy zasada równego traktowania wszystkich eksporterów z zagranicznych dysponujących KNU⁵⁰.

4.2. PROTEKCJONIZM?

Również i w tym punkcie wracam do przedstawionej na wstępie definicji projektującej „protekcjonizmu” jako praktyki ochrony własnej gospodarki przed konkurencją zagraniczną za pomocą środków legislacyjnych lub administracyjnych sprzecznych z powszechnie respektowanymi zasadami prawa międzynarodowego, zawartymi umowami międzynarodowymi lub podstawowymi zasadami wewnętrznego ustawodawstwa kraju importera.

Zarzutem protekcjonizmu należy kierować się przy tym z rozwagą, uwzględniając fakt, iż nie każda forma ograniczenia importu zasługuje na takie miano. Nie bez znaczenia jest także okoliczność, że Polska należy do grupy państw, które wskutek wprowadzenia powszechnego monopolu handlu zagranicznego wprowadziły najdoskonalszy w historii system ochrony gospodarki wewnętrznej przed konkurencją zagraniczną⁵¹.

Jak już podkreślałem w punkcie 2.2. (*supra*)' interpretacja pojęcia „szkody”, „gospodarki” i „związku przyczynowego” przez ITC jest sprzeczna z treścią odpowiednich postanowień Kodeksu Antydumpingowego GATT. Fakt, iż przyjęta wykładnia ustawy wewnętrznej jest zgodna z wolą Kongresu rozwiązuje niewątpliwie problem legalności takiej wykładni w prawie wewnętrznym. Z drugiej strony jednak podpisanie

⁵⁰ J. Jackson, *op. cit.*, s. 531, 1055 oraz art. 126 Trade Act z 1974 r. (notka 29 *supra*).

⁵¹ Autorzy amerykańscy wysuwają argument, iż w warunkach monopolu handlu zagranicznego obniżenie barier celnych nie stanowi gwarancji uzyskania lepszego dostępu do rynku socjalistycznego. Por. J. Hazard, *Commercial Discrimination and International Law*, 52 *Am. Journal of Int. Law*; s. 495 i nast. (1958). Należy jednak zauważyć, że w przypadku PRL przystąpienie do GATT i nabyte w związku z tym koncesje w postaci klauzul największego uprzywilejowania w krajach członkowskich o gospodarce wolnorynkowej stanowią ekwiwalent zobowiązania do wzrostu rocznych obrotów z tą strefą w wysokości 7% rocznie.

zobowiązania (przez prezydenta w mylnym przekonaniu, iż jego kompetencje, udzielone mu przez Kongres pozwalały liczyć na pełną, a nie tylko częściową ratyfikację umowy, wyłaniają złożony problem skutków tak daleko posuniętego podziału władzy w Stanach Zjednoczonych w płaszczyźnie stosunków zewnętrznych. Czy podpis prezydenta tego kraju dokonany w przekonaniu, że działa w granicach służących mu kompetencja, pod tekstem umowy międzynarodowej, a następnie zdezawuowany częściowo przez Kongres, wywiera skutki prawne w płaszczyźnie stosunków międzynarodowych, pozostaje sprawą otwartą⁵². Fakt ten nasuwa praktyczny wniosek, że w stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi konieczne jest równoległe negocjowanie kwestii gospodarczych zarówno z władzą wykonawczą, jak i właściwą (komisją Kongresu).

Elementy protekcjonizmu znajdujemy wreszcie w tych postanowieniach ustawy i przepisach wykonawczych, które są tak skonstruowane, iż wykluczają możliwość dowodzenia, że niższa od wewnętrznej cena towaru importowanego z zagranicy jest rezultatem wydajności pracy, nowej technologii, skali produkcji czy innej obiektywnej okoliczności wpływającej na redukcję kosztów wytwarzania. Takie niebezpieczeństwo zaś tkwi nawet obecnie w razie zastosowania nieodpowiednio dobranej bazy porównawczej cen lub kosztów, a w szczególności posłużenia się cenami lub kosztami amerykańskimi. W tym przedmiocie największą przeszkodę stanowią przepisy ustawy, które krępują swobodę organów celnych w zakresie udzielania wielu uzasadnianych korekt na korzyść eksportera⁵³.

Oskarżenia o protekcjonizm w stosowaniu sankcji a/d nie można natomiast w zasadzie postawić wobec administracji. Zwłaszcza wydanie nowego zarządzenia z 1978 r. stanowiło wyraz determinacji w dążeniu do (usunięcia najbardziej rażących reguł wykonawczych odziedziczonych po ekipie republikańskiej prezydenta Forda. Być może te działania spowodowały niezadowolenie Kongresu i ostatnią reorganizacją służb antidumpingowych⁵⁴. Wyraźne natomiast wpływy tendencji protekcjo-

⁵² Por. J. Jackson, *The GATT in the United States Domestic Law* 66 *Michigan Law Review*, s. 249 i nast. oraz R. Long, *United States Law and the International Anti-Dumping Code*, 3 *International Lawyer*, s. 472 - 489 (1969).

⁵³ Obliczając marginesy dumpingu za dostawy wózków golfowych w latach 1974 - 1976 władze amerykańskie ustaliły „rzetelną wartość” produktu na podstawie cen i kosztów producenta kanadyjskiego wytwarzającego tylko 200 wózków rocznie. Uznano wówczas za konieczne zastosować korekty „w dół” z uwagi na wielkość skali produkcji w Polsce (ok. 10 tys. sztuk rocznie). Odmówiona jednak uwzględnienia korekt z uwagi na oczywiście niższe koszty robocizny w WSK Mielec.

⁵⁴ W końcu 1979 r. przystąpiono do organizacji nowego urzędu federalnego pod nazwą United States Trade Representative, który podlegając nadzorowi Ministerstwa Handlu przejął 1 I 1980 r. dotychczasowe kompetencje Treasury w dziedzinie postępowania a/d.

nistycznych odnotowano w ostatnim okresie, kiedy Ministerstwo Skarbu odmówiło zastosowania zarządzenia z 1978 r. do dostaw za dwa poprzednie lata i przystąpiło do kalkulowania marginesu dumpingu na podstawie cen amerykańskich. Wszyscy komentatorzy amerykańscy, wyjąwszy przedstawicieli miejscowego przemysłu, ocenili zgodnie, iż zastosowanie takiej formuły „rzetelnej wartości” jest aktem protekcjonizmu i pozostaje w sprzeczności z proklamowaną przez Stany Zjednoczone polityką wolnego handlu⁵⁵. Należy zwrócić uwagę, że oceny te nie uwzględniły jeszcze możliwości zawężenia „fair value” wskutek wzięcia za podstawę tylko droższego strumienia porównywalnych towarów amerykańskich, pominięcia sprzedaży naszego konkurenta po cenach niższych niż jego koszty produkcji itd. Jeśli dojdzie do ustalenia marginesu dumpingu na podstawie tej formuły, to (będzie ona sprzeczna nie tylko z dyrektywami GATT, lecz również z proklamowanymi celami ustawodawstwa anty-dumpingowego Stanów Zjednoczonych.

4.3. PERSPEKTYWY I WNIOSKI

Kazus mieleckich wózków zrodzony przez niewątpliwy sukces producenta i eksportera został wybrany przez koła protekcjonistyczne w Stanach Zjednoczonych jako test sprawności (mechanizmów ochrony miejscowego przemysłu. Jednakże dzięki skoordynowanej kontrofensywie prawnej i dyplomatycznej dotychczasowy rezultat zmagania nie przyniósł kołom protekcjonistycznym spodziewanych efektów, a największym sukcesem strony polskiej jest wykazanie protekcjonistycznych i dyskryminacyjnych aspektów ustawodawstwa antydumpingowego Stanów Zjednoczonych i skłonienie administracji federalnej do istotnej rewizji przepisów wykonawczych, co ma istotne znaczenie w szerszej perspektywie stosunków handlowych Wschód-Zachód. W naszych stosunkach wewnętrznych omawiany kazus dostarcza argumentów na rzecz doceniania wagi obsługi prawnej w stosunkach z rozwiniętymi krajami kapitalistycznymi. W warunkach pogarszającej się koniunktury światowej i wzrostu tendencji protekcjonistycznych⁵⁶ należy się liczyć ze wzrostem liczby procesów antydumpingowych. Zdobyte dotychczas doświadczenia powinny więc zostać wykorzystane nie tylko w ramach przyszłych procesów a/d, lecz także do opracowania konkretnej propozycji usprawnień metod ustalania „rzetelnej” ceny towarów z krajów socjalistycznych. Zarówno forum GATT, jak i innych organizacji międzynarodo-

⁵⁵ *Note, Dumping (...)*, notka 32, s. 802.

⁵⁶ W listopadzie 1979 r. senator Heinz (Pensylwania) wniósł projekt ustawy, który przewiduje m. in. uznanie za „rzetelną wartość” towarów z krajów o gospodarce kontrolowanej przez państwo średni poziom najniższych cen na takie same towary wytworzone w kraju o gospodarce wolnokonkurencyjnej i oferowane w dostatecznie dużych ilościach w Stanach Zjednoczonych.

wych, a także organa ustawodawcze tych spośród naszych partnerów gospodarczych, które są otwarte dla komentarzy eksporterów, powinny być adresatami naszych postulatów, zmierzających do likwidacji nie uzasadnionych barier handlowych.

PROBLEME DE DUMPING „DES PAYS A ECONOMIE CONTROLEE PAR L'ETAT" DANS LA LEGISLATION DES ETATS UNIS

Résumé

Cet article est consacré aux questions juridiques liées à l'application du Code d'Antidumping GATT et de la législation américaine (Antidumping Act, 1921, avec les changements postérieurs) pour les produits importés des pays dits "pays à économie contrôlée par l'Etat". L'auteur analyse l'histoire de la législation- liée au dumping aux Etats-Unis, il s'occupe aussi de la pratique des organes administratifs et juridiques qui appliquent le droit d'antidumping par rapport aux exportateurs des pays socialistes. Une place considérable est laissée au problème sans précédent des chariots de golf polonais dont le prix sur le marché américain a été estimé au-dessous de leur valeur exacte.

L'auteur ne nie pas la nécessité d'appliquer un test spécial pour calculer "le prix juste", mais il prouve que la pratique d'appliquer les sanctions d'antidumping aux Etats-Unis est contradictoire dans quelques points importants aux normes prévues dans le Code d'Antidumping GATT. Les décisions de Trade Act 1974 qui permettent d'établir le niveau de valeur exacte des produits venant des pays socialistes au niveau du prix de fabrication du concurrent américain ont surtout le caractère de discrimination et de protectionnisme. En prenant en considération les frais de livraison des produits sur le marché américain, l'exportateur discriminé devrait vendre sa marchandise au prix plus élevé de celui de son concurrent américain. L'auteur apprécie la modification intéressante du test *constructed value* introduite par la disposition du Ministère des Finances du 9 janvier 1978. Elle permet d'établir la valeur exacte des produits venant des pays socialistes à la base des données économiques sur la productivité du travail, la consommation de l'énergie et des matières premières provenant du pays exportateur dont le prix est calculé ensuite d'après les prix sur le marché d'un pays capitaliste représentant le niveau économique rapproché. Les projets de nouveaux changements législatifs visent pourtant cette conception. Cela prouve le danger toujours actuel des tendances de protectionnisme, vu la récession prolongée.